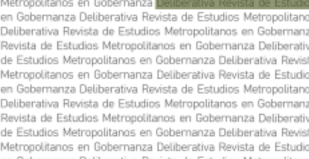
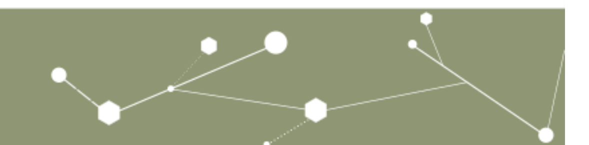


DeLiberativa

Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza





Deliberativa, es una revista científica especializada sobre gobernanza metropolitana.
Tiene por objetivo ampliar y profundizar el conocimiento científico
y práctico sobre procesos de gobernación en metrópolis y
la calidad de vida de los asentamientos humanos ligados a éstas.

deliberativa.com

Gobernanza de las Áreas Metropolitanas

Revisión de los debates en la investigación y en la organización

Pont Vidal, Josep.

Artículo

Cómo citar este artículo:
Pont, J. (2019). Gobernanza de las Áreas Metropolitanas. Revisión de los debates en la investigación y en la organización. *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza*, *1*, e190103.

Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza | Vol.1

5 de Mayo No.321. Col. Loma Blanca. CP 45100
Zapopan, Jalisco, México.

Recepción: 2019 / 03 / 17
Aceptado: 2019 / 11 / 20
Publicado: 2019 / 12 /30

Gobernanza de las Áreas Metropolitanas.

Revisión de los debates en la investigación y en la organización.

Artículo

Pont Vidal, Josep.

Núcleo Altos Estudos Amazônicos (NAEA)

Universidade Federal do Pará (UFPA)

http://orcid.org/0000-0001-9319-8316

Resumen

Las áreas metropolitanas, su organización y gestión se han convertido en el siglo XXI en una agenda insoslayable. El binomio de gobernanza metropolitana es ambiguo al ser discutido por diversas disciplinas, campos científicos y a partir de diversos enfoques no unificados. También ponen al descubierto una 'debilidad institucional' (Grandinetti, 2017) o el 'fracaso en la constitución de instituciones metropolitanas' (Lefèvre, 2009). Presentamos los principales métodos conceptuales que designamos como funcionalista, neo-marxista, nuevo regionalismo y sistémico. Nos detendremos en este último, sobre el que propondremos el delineamiento de un esbozo de descripción en el macro o normativo en torno a la pregunta: ¿Quién y cómo se gobiernan las áreas metropolitanas? Finalmente presentamos una serie de hipótesis que permitan iniciar observaciones empíricas para futuras observaciones en este ámbito de trabajo, investigación y gestión del territorio.

Palabras clave: áreas metropolitanas, sistemas urbanos, América Latina

Abstract

The metropolitan areas, their organization and management have become an unavoidable agenda in the 21st century. The binomial of metropolitan governance is ambiguous when being discussed by diverse disciplines, scientific fields and from diverse non-unified approaches. They also reveal an 'institutional weakness' (Grandinetti, 2017) or the 'failure in the constitution of metropolitan institutions' (Lefèvre, 2009). We present the main conceptual methods that we designate as functionalist, neo-marxist, new regionalism and systemic. We will dwell on the latter, on which we will propose the outline of a sketch of description in the macro or normative around the question: Who and how are the metropolitan areas governed? Finally, we present a series of hypotheses that allow us to initiate empirical observations for future observations in this field of work, research and territorial management.

Keywords: metropolitan areas, urban systems, Latin America

Nota biográfica.

Licenciatura en Sociología política (Universität Bielefeld, Alemania). Doctorado en Sociología Política (Universidad de Barcelona). Profesor visitante en universidades Latinoamericanas, brasileñas y europeas. Experiencia y actuación en el área de Gobernanza, Sociología de las Organizaciones, Políticas Públicas y Administración Pública y Planificación Territorial.

Gobernanza de las Áreas Metropolitanas

Revisión de los debates en la investigación y en la organización

Hoy por hoy el término compuesto de *gobernanza metropolitana* ha adquirido una importancia decisiva para el futuro de las ciudades, las áreas metropolitanas y su sostenibilidad ambiental. Ambos son, como veremos, términos en los que no existe un consenso sino que son adaptados y utilizados para definir un amplio abanico de fenómenos organizativos, administrativos, políticos, económicos y sociales, subsumiéndose a *nuevas forma de gobierno* (Benz y Dose, 2010) relacionadas con las áreas metropolitanas. Por otro lado, el término *metropolitana* incluye términos como innovación, creatividad, planificación nacional o *city-region plannig*. El término *gobernanza* describe y reformula nuevas formas de regulación social, económica y política, y de coordinación en estructuras institucionales complejas en las que interactúan la mayoría de los atores estatales y privados. Se refiere a los cambios en la gobernanza de los estados actuales, de las ciudades, áreas y regiones metropolitanas y a la transformación de nuevas formas organizacionales de las relaciones inter-organizacionales en la administración pública vinculándose con términos como complejidad, gestión multinivel, descentralización, desconcentración, interconectividad, sistemas y contingencia.

En el ámbito de las áreas metropolitanas hay que incluir también términos derivados de fenómenos que tienen lugar en el plano metropolitano como la segregación espacial, las desigualdades sociales, la pobreza, la exclusión y la violencia. En la perspectiva de la gobernanza y de la gestión y planificación del territorio inter-urbano surge el término de *áreas metropolitanas*. A pesar de su importancia en el contexto planetario actual, en la organización y gestión de las áreas

metropolitanas aparecen paradojas al aumentar los desafíos y las oportunidades siendo que en la mayoría de países disponen de un estructura institucional que no está a la altura de los desafíos (Observatório das Metrópoles, 2008). Por otro lado, las áreas metropolitanas siguen siendo un tema secundario e incluso relegado en los planos inter-urbanos nacionales e internacionales, de tal forma que es necesario incorporar este fenómeno como una agenda insoslayable (Hamilton, 2004) en los respectivos gobiernos.

En las dos últimas décadas el abordaje del estudio y análisis de las áreas metropolitanas se ha constituido como un área de conocimiento interdisciplinar con una explosión de publicaciones y disertaciones académicas. En el ámbito académico el debate interdisciplinario del fenómeno metropolitano todavía es restringido a publicaciones procedentes en su mayoría del urbanismo, arquitectura y planificación, o limitándose a observaciones de carácter sociológico y antropológico en fenómenos sociales exclusivamente reducidos a la ciudad o a las conurbaciones urbanas. Tradicionalmente las publicaciones que enfocan las áreas metropolitanas y su problemática de gestión y organización como objeto de estudio y análisis a partir de su gobernanza y gestión en una perspectiva de diálogo interdisciplinario en base a un diálogo entre la ciencia política y administración o a partir de la gobernanza y la gestión. Esta tendencia está dando signos de cambio de interés en la agenda internacional, con la aparición de estudios procedentes de otras áreas de conocimiento y de los enfoques sobre la gobernanza referida al hecho metropolitano (Navarrete, 2018; Gómez-Álvarez, et al., 2017; Andersson, 2012; Aguilar, 2013; Frey, 2012; Bevir, 2013; Oakerson, 2004; Geyer, 2009; Rojas, 2008). En este sentido destacan recientes publicaciones resultado de *workshops* y conferencias internacionales organizados por la OCDE (The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences, 2015), el BID (Gobernar las Metrópolis, 2005), la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis (*Metrópolis.*

Action Plan 2018-2020), la *European Metropolitan Authorities* y publicaciones de UN-Habitat (2018; 2016; 2015). A ello se suman trabajos diversos (Gómez-Alvarez, et al., 2017; Basaldua-Sun, 2018, Heinelt y Kübler, 2005, Phares, 2004).

Surgen aquí diversas cuestiones fundamentales: ¿Cuáles son los puntos de vista teóricos dominantes en los modelos de gobernanza metropolitana y de la gestión?, ¿Qué marcos teórico-conceptuales subyacen los modelos de gobernanza metropolitana? Finalmente, frente a los desafíos y paradojas de la gobernanza metropolitana en los países de América Latina expuestos, surge la pregunta ya formulada hace dos décadas: ¿Es posible cambiar la cultura de gobernanza metropolitana? (OCDE, 2001, p.39). Es evidente que en los límites de este escrito no podremos detenernos en responder en detalle a estas cuestiones.

En este trabajo nos detendremos en dos cuestiones centrales de la gobernanza de las áreas metropolitanas: los modelos organizativos y las teorías explicativas y debates subyacentes actuales. Para ello hemos estructurado el trabajo en tres apartados. Primero, se exponen de forma exploratoria y descriptiva la diversidad de formas organizativas y de gobernanza de las regiones metropolitanas, en segundo lugar, exponemos dos diversos puntos de vista teóricos en los que se fundamenta el debate gobernanza metropolitana: institucionalista, neo-marxista y sistémico (sistemas abiertos y autorreferenciales). Daremos énfasis a este último como el que describe y sintetiza de forma más clara y holística las posibilidades de observación y gestión metropolitana que las funciones metropolitanas se sistematizan en teoría. En tercer lugar, se propone el delineamiento de un esbozo regulativo de la gobernanza metropolitana. Concluimos con unas propuestas para futuras investigaciones aplicadas.

La investigación y el debate actual

El análisis y publicaciones sobre la gobernanza metropolitana son heterogéneas dependiendo del país y región, de tal forma que es difícilmente abarcable en estos momentos ofrecer una visión de las publicaciones y disertaciones académicas. Los estudios cuantitativos y cualitativos más extensos y detallados sobre los modelos y tipos de gobernanza metropolitana han sido realizados por instituciones internacionales; OECD, BID, BM, Unión Europea (Ahrend y Schumann, 2014). Sin embargo, con un análisis más preciso aparecen diferencias conceptuales y normativas sobre los modelos de gobernanza metropolitana según el país o región que se trate.

En el contexto de América del Norte destacan la hipótesis sobre una "*extensive polycentric regional structure*" (Soja, 2011, p.684) en la que se resalta la emergencia de nuevos conceptos como *Post-metropolis* (Soja, 2011) el cual, a partir del materialismo histórico y la dialéctica del espacio, vincula a la progresiva erosión de los límites urbanos (basado en la región metropolitana de Los Ángeles), y al incremento de la diferenciación y especialización de las ciudades cuyos efectos son la mezcla de formas urbanas y suburbanas, y la combinación paradójica de descentralización y recentralización administrativa.

En el contexto europeo, el abordaje metropolitano habitualmente se ha enfocado a partir de la variable urbana-regional en base a hipótesis como *planetary urbanization* (Brenner, 2014), En Italia estos conceptos se han concretizado con la definición de *città diffusa* (Indorina, et al., 1990) y el término *Post-Metropolitan Territories* (Balducci, 2017) refiriéndose este último a los procesos regionales que tienen lugar en una urbanización multiescala y recientes trabajos que focalizan la gobernanza metropolitana (Vinci, 2019). En una línea similar destaca el análisis de Frédéric Gilli, *Paris Metropole, Le défi de la governance* (2017). Aunque el término gobernanza

aparece en la mayoría de estas publicaciones no abordan específicamente el hecho metropolitano o lo reducen a la cooperación intermunicipal (transporte, distritos industriales, refugiados, turismo). En España las políticas institucionales para las regiones metropolitanas han estado en las dos últimas décadas absolutamente relegadas. Tan solo recientemente se han retomado estudios (Áreas Metropolitanas en España 2017; Informe de Sostenibilidad de las Áreas Metropolitanas de España, 2012).

En el continente Latinoamericano, como la región en desarrollo más urbanizada del mundo, la gobernanza y gestión de las áreas metropolitanas constituye un "difícil desafío", en el que aparecen problemas como los "marcos relacionales intergubernamentales deficientes" (Jarque, 2005, p.30). Ha sido configurado por el rápido y extenso proceso de descentralización de funciones de los gobiernos que tienen lugar desde inicios del siglo actual. Bajo el principio de subsidiariedad, se han transferido responsabilidades para los niveles más bajos de los gobiernos, siendo las regiones metropolitanas y las ciudades las encargas de formular políticas públicas y ofrecer soluciones a las crecientes demandas. El proceso no ha estado libre de paradojas y dificultades institucionales en los respectivos países causadas "en gran parte, en las estructuras obsoletas e ineficientes de las relaciones intergubernamentales que definen la atribución de responsabilidades y el acceso a los recursos correspondientes entre diferentes niveles de gobierno" (Rojas, 2008, p.5). Sin embargo, una estructura de gestión metropolitana "tan pulverizada" también ha tenido la capacidad de sumar fuerzas para lograr el consenso político entre las instituciones municipales, estaduales y federales por medio de modelos de colaboración con el sector privado y asumir "planteamientos de desarrollo a largo plazo". La inoperancia de estos factores contribuyen a que tenga como consecuencia "serios efectos sobre el desarrollo económico nacional" (Rojas, 2005, p.42).

El análisis de las causas e impactos de esta situación ha propiciado que la producción académica haya experimentado una explosión de publicaciones y disertaciones en los últimos años. Así, en Brasil, la apertura política del régimen pos-militar en 1988 instauró un régimen en el que el principio federalista fue ampliado y organizado, elevando a los municipios a la condición de entes federados[1]. En el plano institucional, el *Ministério das Cidades* (2003, extinto en 2019) fue un impulso para que la áreas metropolitanas adquiriesen un papel más relevante en la gobernanza urbana. En el ámbito académico destaca el *Observatório das Metrópolis* (IPPUR/FASE) del cual emanaron directrices para la política urbana y metropolitana durante más de una década. Estudios específicos abordan la problemática (Silva, 2018; Pessoa, 2012). Dada la complejidad y diversidad de modelos de gestión de este tipo de entes ha dado lugar a que se incluya el término *múltiples gobernanzas* (Rech, 2015).

En México las *zonas metropolitanas* y su gobernanza son estudiadas en diversos centros académicos entre los que destacan por su antigüedad la Universidad Autónoma Metropolitana y la Red de Observatorios Urbanos Locales de México (Red OUL) y el Observatorio Urbano de la Ciudad de México (Cobos, 2017; Pradilla y Moreno, 2015), así como diversas publicaciones (Navarrete y Torres, 2018; Reyes, 2010; De la Cruz, 2012). En Argentina destacan las investigaciones del Instituto del Conurbano de Buenos Aires (ICO, UNGS), con otras publicaciones fruto de proyectos e investigaciones sobre la temática metropolitana con estudios comparativos entre las metrópolis latinoamericanas (Lanfranchi y Bidart, 2016), sobre la metrópoli de Buenos Aires (Pírez, 2014; 2008), así como en sus especificidades, como son los distritos creativos (Carmona, 2018). En Chile también destacan estudios (Pírez, 2008) así como en Colombia (Alzate, 2017; Barreneche, 2012; Barroro, 2009). En la extensa red de observatorios metropolitanos latinoamericanos se plantea también su función y papel descriptivo orientativo o

transformador de las urbes y sociedades con la cuestión: ¿observar o participar? (Valenzuela-Montes y Carvalho-Cortes, 2015), al respecto Vajjhala (2006) plantea la posibilidad de informar a los ciudadanos, cooperar en la transparencia de los procesos de toma de decisión, así como en la construcción de escenarios futuros para las ciudades.

En suma, en América Latina aunque de producción reciente, existen diversos análisis y estudios sobre las áreas metropolitanas, aunque en general los estudios específicos sobre las características propias de la región siguen siendo todavía "más escasos" (Lanfranchi y Bidardt, 2016, p.8).

Identificando modelos de regiones metropolitanas

Nos limitaremos a intentar responder a las siguientes dos preguntas frecuentes mal entendidas: primera, ¿Qué se entiende por los términos de gobernanza de las metrópolis?, y segunda, ¿Qué tipo de modelos organizativos presentan? Dada la ambigüedad sobre la utilización de los términos, como introducción describiremos los problemas que aparecen a la hora de identificar regiones metropolitanas y distinguirlas de otro tipo de regiones. Los problemas surgen sobre todo de una mezcla de delimitaciones sobre la base de un estado real empírico-analítico y un estado objetivo de planificación normativa. Esta problemática se amplía cuando se pretende conceptualizar la gobernanza metropolitana, al incluir una acepción vinculada con el territorio con otra de carácter político. Ambas categorías son polisémicas, o sea, además de asumir criterios conceptuales, también asumen criterios normativos (por ejemplo, *gobernanza democrática metropolitana*) (Navarrete y Torres, 2018; Frey, 2012; Romero y Farinós, 2006; Pont-Vidal, 2019; 2018). En las líneas siguientes expondremos los dos niveles de análisis.

Para diferenciar mejor estas perspectivas, el término *espacio metropolitano* se utiliza cada vez más para una demarcación analítica empírica mientras que la *región metropolitana* para un tipo de delimitación normativa y de planificación. De acuerdo con esta distinción, en lo que sigue nos referiremos a región y área metropolitana al incluir elementos regulatorios y del nivel meta –o sea, quien gobierna la región metropolitana. Para introducir un punto de partida señalamos en primer lugar unas descripciones introductorias sobre los términos que nos ocupan. En la perspectiva de la gobernanza, Growe (2018) aporta una visión delimitadora: "un área metropolitana es un conjunto espacial empírico de funciones metropolitanas", mientras que una "región metropolitana es una región que está formada por una alianza de desarrollo de actores públicos y privados" (Growe, 2018, p.2). La descripción elaborado por el UN-Habitat (2018) ofrece una lectura en el que convergen los aspectos conceptuales geográfico-territoriales, político-administrativos y económicos: "Los vínculos de las regiones metropolitanas se extienden más allá de los límites y por lo general incluyen una serie de gobiernos locales, tierras periurbanas y rurales, así como ciudades vecinas. Los vínculos económicos entre el núcleo y la periferia pueden llegar a ser tan cercanos que una parte no puede tener éxito sin la otra y, por lo tanto, se perciben y se comportan como una entidad única" (UN-Habitat, 2018, p.2). Así definir área metropolitana requiere inevitablemente el diálogo interdisciplinario en el contexto de la complejidad, como veremos más adelante.

Por otro lado, en la investigación de las ciudades difiere en la semántica y significado de lo que se entiende por metrópoli. Así la investigación académica anglosajona refiere *big city*, *giant city* (*World City*, *Global City*, o *metropolitan countries*) o *Megacitys* (Rühle, 2008). En el ámbito de investigación francófono es habitual referirse a la "*grande ville*" (Blotevogel, 2000, pp.145-146), o *régions métropolitaines*, al igual que en el espacio de habla alemana *Metropolregionen*

(Growe, 2018; Blotevogel, 2002; Knieling, 2009) mientras en los estudios en América Latina es habitual referirse a las *áreas* o, en el caso de México, de *zonas metropolitanas* (CONAPO, 2007; Cobos, 2016). Como punto común entre las descripciones se destaca que el equilibrio de regiones metropolitanas corresponde a regiones urbanas funcionales. En este aspecto aparecen diferencias sobre lo que se entiende por área o región metropolitana, aspecto que depende de la configuración de las ciudades en cada país y de lo que se entiende y cómo se configura una área metropolitana.

Modelos organizativos

Los modelos organizativos varían en Norte América, América Latina y Europa, en los que es posible identificar formas diversas de gestión de las áreas metropolitanas con interesantes trayectorias y formas organizativas que merecen su atención. Estas experiencias presentan características diferenciadas en su institucionalidad, su diseño organizacional, sus productos y sus procedimientos ya discutidos desde diversas corrientes de pensamiento (Hamilton, 2014; Lefèvre, 2014; Pírez, 2014; Oviedo, 2012). Recurrimos aquí a la propuesta de UN-Habitat (2018, p.3) la cual identifica básicamente la existencia de cuatro modelos. Los siguientes cuatro tipos de enfoques institucionales –o modelos- se han aplicado en algunas ciudades, principalmente en los países de la OCDE:

1. Mecanismos de cooperación intermunicipales (consejo, comité, cooperación, consorcio) Ejemplos: París, Milán, Ruhr (Alemania), Gran Toronto, Brasil (consorcios).

2. Autoridades metropolitanas (Para el transporte y gestión del sector del agua o mandato general) Ejemplos: Vancouver, Manila, Delhi y comunes en Francia y Estados Unidos.

3. Gobierno Metropolitano o Regional (para funciones selectivas o con autoridad sobre nivel inferior) Ejemplos: directamente elegido (Stuttgart, Alemania, Londres); designado por un gobierno de nivel superior (Minneapolis-St. Paul, Estados Unidos).
4. Gobierno local consolidado (a través de la fusión) Ejemplos: Ciudad del Cabo, Estambul, Toronto.

Los acuerdos se basan en el desafío que se debe abordar, las capacidades existentes, así como la voluntad política y las disposiciones constitucionales para la transferencia de competencias a un cierto nivel de cooperación.

Casos empíricos

La ilustración de tres ejemplos en Alemania, México y Brasil nos permite identificar con mayor claridad esta problemática. Alemania está formada por 11 regiones metropolitanas, en donde se superponen simultáneamente dos procesos metropolitanos: uno de concentración a gran escala se superpone a otro de desconcentración intrarregional. Este fenómeno es posible detectarlo en la ciudad de Munich, pero también en las áreas metropolitanas morfológicamente policéntricas como Stuttgart (5.300.000 habitantes), Frankfurt-Rhin-Main (5.800.000 habitantes) y la región del Rhin-Ruhr (10.000.000 habitantes aproximadamente). El rápido aumento de concentraciones en las ciudades de Berlín, Múnich y Hamburgo se equilibra con la ralentización de crecimiento de los centros y áreas metropolitanas de Alemania occidental, en particular del área metropolitana del Rhin-Ruhr. En base al análisis de la diferenciación funcional de las funciones metropolitanas se identifica que en las grandes áreas metropolitanas de Berlín, Hamburgo, Múnich, Rhin-Ruhr y Fráncfort-Renania del Meno disponen de fortalezas en la mayoría de las subfunciones

metropolitanas, como por ejemplo por una estructura económica diversificada. Sin embargo, estas áreas metropolitanas también muestran aumento de concentraciones de diversificación por encima del promedio en algunas subfunciones. En estas áreas hay un aumento en la especialización funcional, por lo que los procesos de especialización y diversificación se superponen, como es el caso de Berlín, en el que aparecen ganancias funcionales simultáneamente con los beneficios atribuibles a las funciones de capital clásico.

Los investigadores urbanos han analizado en qué parte de Europa se encuentran las verdaderas metrópolis. La respuesta es controvertida, ya que mientras que algunos afirman que en Alemania 'no hay metrópolis', para otros la mayoría de las ciudades metropolitanas están obviamente en Alemania (Schrader, 2010).

La política de desarrollo espacial europea sobre el papel de las metrópolis (y de las regiones metropolitanas) es controvertido. Por un lado refuerza el interés de la competitividad global el concepto de desarrollo Espacial Europeo en 1999 y la Agenda Territorial (conocida como TAEU, 2007) en el que las grandes metrópolis deben ser impulsadas y favorecidas. Por otro, se discute si debe focalizarse en el sentido de un sistema policéntrico urbano equilibrado que favorezca las ciudades pequeñas y medias con unos sistemas de transporte bien interconectados para contrarrestar una mayor concentración en el llamado "pentágono" central y occidental de Europa y garantizar un desarrollo equilibrado de toda Europa (Resultados del Programa ESPON, 2013). En ambas perspectivas se incluye la problemática del despoblamiento urbano en el sur y este europeo.

Diferente es el debate y la configuración de las áreas metropolitanas en el continente Americano. Brasil está conformado por 73 regiones metropolitanas comprende criterios tan dispares como São Paulo con 21,242,239 con 39 municipios (denominado como *Complexo*

Metropolitano Expandido o Macrometrópole Paulista[2]) y Belo Horizonte con 5,873,841 y 34 municipios, concomitantemente con regiones metropolitanas formadas entorno a ciudades pequeñas como Porto Velho, con 2 municipios, Santarém con 205,711 habitantes y 3 municipios y Joinville con 583,144 habitantes y 2 municipios respectivamente (IBGE, 2010; 2016). En este caso se trata de la superposición de áreas morfológicamente policénticas y unicéntricas, con grandes metrópolis funcionalmente especializadas y diversificadas cuyo punto común es la funcionalidad de la ciudad principal.

México presenta un modelo de organización metropolitano específico, que sobrepasa el criterio geográfico-territorial o económico-social propuesto por UN-Habitat, al priorizar los criterios político-administrativos. Así están formadas 55 zonas metropolitanas con criterios que incluyen desde la gran Zona Metropolitana del Valle de México formada por 72 municipios y aproximadamente 20,116,842 millones de habitantes (2010), la Zona Metropolitana de Guadalajara con 4,750,000 de habitantes (2016) formada por 9 municipios, con otras zonas del país, como la Zona Metropolitana de Ayacuyan con 112,996 habitantes en la que se integran 2 municipios, o de Teziutlán con 122,500 habitantes con 1 municipio (INEGI, 2010). A pesar de estas disfunciones de criterios se trata de la superposición de áreas morfológicamente policénticas y unicéntricas, con la simultaneidad de grandes metrópolis funcionalmente especializadas y diversificadas y pequeñas zonas metropolitanas unicéntricas. De forma similar a Brasil, predomina la lógica funcional derivada de decisiones político-administrativas.

Con el intento de establecer unos criterios definitorios de área metropolitana en estos países aparecen diversas paradojas y limitaciones estructurales y político-administrativas. Grandinetti (2017) y otros resaltan una debilidad institucional para la gobernanza territorial (Lefèvre, 2014; Pírez 2014). Esta debilidad se manifiesta en una muy incipiente institucionalidad, basada en

experiencias asociativas y modelos de gestión de los temas de impacto metropolitano de tipo disociado. Sumado las débiles capacidades de los municipios para hacerse cargo de estos problemas, cuya propia definición los excede.

De la problematización empírica a la abstracción teórica

Durante la segunda mitad del siglo pasado dominaron los enfoques funcionalista, *Public Choice*, centrista, nuevo regionalismo y neo-marxista.

El funcionalismo que focalizaba e impulsaba la función de las áreas metropolitanas en función de su capacidad económica, dominó las políticas de desarrollo urbano, regional y metropolitano durante la segunda mitad del siglo XX. Especialmente en América Latina se aplicó esta corriente al direccionar políticas desarrollistas y dirigidas a un crecimiento rápido y la especialización regional funcional como proveedoras de *commodities* cuyos resultados fueron negativos con la formación rápida y desordenada de las grandes metrópolis (São Paulo, Buenos Aires, Lima, México) y la reducción de regiones para la producción y exportación de *commodities* como es la región de la Amazonia, en Brasil. Resultado de los impactos negativos de este modelo desarrollista fue el surgimiento de críticas radicales englobadas bajo el paraguas de enfoques neo-marxistas-estructuralistas. Estos giraron en torno a un discurso centrado en las contradicciones espaciales y temporales inherentes a la dinámica interna del espacio urbano, en el que se reflejan las contradicciones del sistema capitalista de poder y producción y distribución de la riqueza. Esta línea fue fructífera en el ámbito académico con estudios y publicaciones en la región de la Amazonia, como una de las regiones que ha sufrido los impactos negativos directos de los modelos de desarrollo expuestos. Sin embargo, en numerosas ocasiones se intentó describir la realidad bajo

estas teorías, cuando la realidad se ha mostrado mucho más compleja, rica y heterogénea que los intentos de reducirla a postulados estructuralistas.

Como respuesta a las limitaciones de los enfoques en cuanto a falta estrategias de consenso, distanciamiento ciudadano y participación de ciudadanos no organizados políticamente, en las últimas décadas emergió el enfoque que asume la *Public Choice* como punto de partida. Se trata de una corriente que estudia las decisiones colectivas y públicas de los agentes políticos a partir de la teoría económica, siendo representada por diversos urbanistas y economistas. En estos se priorizó el nivel jurídico más próximo al ciudadano y un mayor participación, además de modelos de seguimiento y oferta de servicios urbanos y metropolitanos. El enfoque de la economía pública local de Parks y Oakerson (1989) reconoce la áreas metropolitanas a partir de su multijurisdiccionalidad y multinivel en torno a las variables: la distinción entre provisión y producción y las diferentes consideraciones que afectan a cada una; la distinción entre gobierno y gobierno y los múltiples niveles de gobierno; la diferencia entre la fragmentación metropolitana y la organización metropolitana compleja y la prevalencia de la organización compleja sobre la fragmentación; y la necesidad de la elección de los ciudadanos y el espíritu empresarial público en la elaboración de arreglos productivos de organización y gobierno.

En la última década del siglo pasado emergió una nueva corriente *centrista* (Lanfranchi y Bidart, 2016) configurada, entre otros por Savitch y Vogel (2000) y vinculados con el llamado *New Regionalism*. La fragmentación administrativa y la extensión urbana en las áreas metropolitanas impulsa fenómenos como suburbios, *exurbs*, *edge cities*, *sunbelt towns* o "*silicon valleys*" (Savitch y Vogel, 2000, p.160) cuya consecuencia es una desigualdad regional. Como consecuencia las estructuras de gobernanza tienen que adaptarse a esta nueva realidad al sobrepasar los límites administrativos de los municipios.

Algunos estudios (UN-Habitat, 2012; Rodríguez, 2000) han abordado la cuestión para describir las características de las metrópolis latinoamericanas y del Caribe. Así, se destaca la existencia de un modelo urbano en el que predominan una o dos ciudades (unicentrismo) que constituyen los centros de riqueza, producción y administración nacionales y en donde tiene lugar una gran concentración de la población del país.

La corriente marxista ha representado una respuesta radical a los principios funcionalistas –y sus consecuencias e impactos- del desarrollo urbano y metropolitano en América Latina, con influencia también en algunos centros europeos. En Brasil destacan los estudios realizados por la Escuela de Geografía de São Paulo y el *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional* (IPPUR) de Rio de Janeiro. Las ciudades, el espacio y las metrópolis –ciudad poli-céntrica y el trabajo de la multitud (Cocco, 2000)– son descritos a partir de identificar las contradicciones de los espacios del ocio, por medio de las categorías de propiedad, precio y renta, siendo trasladadas –en un plano macro– a una relación entre la formación de la metrópoli y la negación del barrio. En la perspectiva metropolitana, el pensamiento ha estado formulado a partir de establecer un movimiento de conexión entre el pensamiento que se extiende de la ciudad pequeña (lugar) a la megalópolis (mega-región), de la relación ciudad-campo a la metropolización del espacio. Por otro lado, se ha desarrollado el debate en torno a los espacios metropolizados y no metropolizados y la escuela de la regulación. Las publicaciones de Henri Lefebvre fundamentadas en el marxismo estructural con la triada “homogeneización-fragmentación-jerarquización” y la “forma-función-estructura” han sido fundamentales en la construcción del pensamiento neo-marxista dada la construcción de la noción de espacio y en la noción de su restructuración. En América Latina, bajo estos supuestos las áreas metropolitanas no estarían constituidas a partir de funciones basadas en necesidades cuantitativas (aumento de la competitividad y comunicaciones, transporte, reducción

de costes) sino bajo estrategias ocultas del capital que subyacen a la vida social (eficacia en el control de los movimientos reivindicativos, mejores posibilidades de prevención de conflictos, control de la autoorganización sindical, estrategias de segregación, etc.). También han tenido difusión los abordajes regionales de la llamada Escuela de geografía urbana de Los Ángeles, tales como Allen Scott, Edward Soja, Michael Storper, John Agnew, en especial el concepto de *ciudad-región* de Jean Gottmann y su definición de megalópolis.

Con la reformulación del Estado a partir de la década de 1990, al pasar de un Estado de bienestar –en los países de América Latina de un tipo de Estado "universalistas, duales y los excluyentes y los correspondientes regímenes de transición" (Solano, 2007, p. 201-203)– a un Estado emprendedor, los actores privados han asumido más competencias en la prestación de servicios públicos. En las áreas y espacios metropolitanos se impulsan las acciones concertadas que se manifiestan con diversas modalidades de la cooperación público-privada. En el contexto del proceso de globalización, simultáneamente con introducción de las propuestas y directrices gerenciales del *New Public Management* emergen propuestas en la gestión metropolitana que se sitúan en el llamado Nuevo Regionalismo como explicación a la extensión de los suburbios y los primeros síntomas de crisis de los distritos industriales (*silicon valleys*).

Estas nuevas corrientes de gestión y organización convivirán simultáneamente –por lo tanto no es posible separarlas– de las formas que adquirirá la gobernanza metropolitana. Así la corriente *Public Choice* convergerá con otros modelos de organización y de gestión de forma paralela a la reforma administrativa y vinculados con la burocracia estatal (Tabla 1).

Tabla 1
Corrientes de la gobernanza metropolitana

	Reform School Neo-Marxista	Public Choice	Nuevo Regionalismo	Enfoques Ecológicos Sistémicos	Teoría Sistemas Aautorreferenciales
Características	1960: industrializa-ción. Institucionali-zación, gobiernos metropolitanos centralizados.	1980: Postindustrializa-ción. Descentralización y/o poder decisorio de los gobiernos locales.	1990-2000: globalización. Cooperación horizontal y/o vertical.	Siglo XXI: Sociedad del conocimiento.	Siglo XXI: Complejidad organizada. Contingencia.
Formas de gobernanza metropolitana	Gobiernos y entes metropolitanos y consejos metropolitanos.	Policentrismo y/o acciones voluntarias.	Cooperación intermunicipal y participación de la sociedad civil.	Regulación policéntrica. Participación.	Regulación policéntrica. Capacidad de autoorganización. Participación Tríade: Público/ Administración/ Político.
Modelos de gestión	Estado/ municipios.	Cooperación público-privada.	Cooperación público-privada.	Corresponsa-bilidad. Cooperación público-privada.	Cooperación público-privada. Co-gestión.
Experiencia negativa	Desarrollo endógeno, rigidez, ineficiencia.	Posibilidades a pequeña escala pero limitaciones a gran escala.	Clientelismo. Instrumentali-zación partidaria.	*Accountability* limitada y poco transparente. Baja democratiza-ción real.	
Referencias teóricas	Lefèvre, Kayser, Soja, Gottmann, Coco.	Ostrom, Parks y Oakerson.	Savitchy y Vogel. Lanfranchi y Bidart.	Ashby, Cheng, Masser, Ottens, Güell.	Luhmann, Willke, Benz y Dose.

Fuente: Autoría Propia

Las diversas corrientes o escuelas ponen de manifiesto las diversas estrategias de los actores políticos para la prestación de servicios en las áreas metropolitanas aunque no presenta una delineación rígida o excluyente una de otra, sino que es posible observar elementos de todas ellas

incluso en modelos de gobernanza metropolitana recientes. Presentan diferentes grados de participación e inserción de los gobiernos municipales en la gestión metropolitana: cooperación inter-municipal, grado de inserción de los gobiernos centrales, co-gestión.

Ya a finales de la segunda década del siglo XXI la concertación entre los diversos actores (privados, públicos, semi-públicos) así como las propuestas de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones dibujan nuevos direccionamientos de la gobernanza urbana. Estos comprenden desde una dirección política y económica para los grandes proyectos metropolitanos (aeropuertos, puertos, zonas francas, universidades) en una línea funcional que algunos denominan como empresarización de las ciudades (Compans, 2005) hasta el entendimiento de este tipo de áreas como espacios políticos en donde es posible formular políticas públicas que fortalecen la cooperación intermunicipal.

Metrópolis y áreas metropolitanas en el marco de la complejidad y la contingencia

Ya en la segunda década del siglo actual, es común en los informes y publicaciones sobre gobernanza metropolitana (y planificación urbana) referirse a conceptos y términos como ‘sistemas urbanos’, ‘creciente complejidad’, ‘sistema urbano’, ‘resiliencia’, ‘corresponsabilidad’ y ‘co-gestión’ (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, 2005; Pont-Vidal, 2018). Estos términos conjuntamente con las teorías no lineales estimulan una nueva forma de observación y análisis de la gobernanza y las metrópolis en las cuales la noción de complejidad aporta nuevas posibilidades de análisis interdisciplinario. Sin embargo, la complejidad del crecimiento urbano, los impactos en la planificación del desarrollo urbano, el análisis de las áreas metropolitanas y la gestión del crecimiento sostenible todavía “no se han investigado sistemáticamente” (Cheng, Masser y Ottens, 2017, p. 3)[3].

En la perspectiva sistémico-estructural el punto de partida para la descripción son las funciones metropolitanas en el ámbito regional, supra-nacional y global. La sistematización se fundamenta en el supuesto de que el fenómeno de la globalización impacta directamente en las ciudades, convirtiéndolas en centros de innovación, inversión, conocimiento y economía del conocimiento (*Smart cities*). Basándose una tipología de ciudades internacionales, y en particular en las metrópolis de los países de la Europa occidental, Blotevogel (1998) identifica y distingue en las regiones metropolitanas una serie de funciones-cualitativas y sistémico-estructurales que a su vez es posible diferenciar por sub-funciones. Así identifica tres funciones metropolitanas fundamentales: función de decisión y control que incluye el sector privado, el Estado y otras instituciones; función de innovación y competición, con innovaciones económico-técnicas e innovaciones sociales y culturales y a función de pasarela, que incluye el acceso a las personas y el acceso a los conocimientos (Blotevogel 2002). Cabe indicar que las tres funciones metropolitanas principales tienen una amplia resonancia en la planificación espacial.

La perspectiva de sistemas abiertos

Desde la gestión, administración y planificación de ciudades, de áreas y regiones metropolitanas se reconoce la existencia de que se trata de sistemas altamente complejos. El asumir esta perspectiva y lógica de descripción y análisis es necesario descubrir una serie de características universales y únicas que comparte un sistema. ¿Cómo funciona un sistema urbano o metropolitano? Para comprender en primer lugar el crecimiento de una ciudad, una premisa inicial de partida es que una ciudad se expande físicamente a partir de cambios funcionales, en concreto la utilización del espacio y la temporalidad.

El trabajo de los investigadores Cheng, Masser y Ottens (2017) constituye una propuesta de responder a estas cuestiones en base a la teoría de sistemas funcionales abiertos. Proponen las siguientes seis categorías sistémicas: elemento espacio, elemento temporal, sistema dinámico, no linealidad, diversidad de escalas y complejidad espacial.

La utilización del *espacio* se refiere al proceso de transición del espacio no construido a urbano construido, en el que en este último cambian también las principales actividades (usos del suelo). Como consecuencia, el espacio y la actividad que se desarrolla en este deben ser los elementos básicos de cualquier sistema definido para entender el crecimiento urbano.

El *elemento temporal* hace referencia al paso de un tiempo a otro de un sistema. En el ámbito urbano se supone que la ciudad se expandido de un tiempo T1 a otro T2. La premisa básica es asumir que la ciudad y su crecimiento urbano es un sistema autoorganizado, o sea, con capacidad para crear sus estructuras internas. Una clave para comprender el crecimiento urbano es comprender las complejas interacciones dinámicas. En una comprensión de tres sistemas, el sistema A aporta control y requisitos de planificación a B; el sistema B contribuye la tierra urbanizable, y el sistema C contribuye con actividades y factores estimulantes al crecimiento de B. Bajo esta lógica, el crecimiento urbano puede definirse como un sistema resultante de las complejas interacciones dinámicas de operaciones temporales entre T1 a T2 que tiene lugar entre los tres sistemas. Un área metropolitana seria el resultado natural de la convergencia de acción temporal de los tres sistemas, o sea del crecimiento urbano natural. En el caso de no poder llevarse a término o fallar esta lógica, se trataría simplemente de un crecimiento desordenado inter-urbano pero no de un área metropolitana planificada.

Dinamismo. El crecimiento urbano es parte de un sistema dinámico al abarca diversos proyectos construidos que aumentan con el paso del tiempo de T1 a T2. Su dinamismo se refiere

a la variedad de regulaciones y la toma de decisiones (como inversiones de organizaciones, inversiones externas, habitantes y administradores). Se trata de un proceso no lineal que incluye aspectos como: la dimensión espacial, la nueva densidad de desarrollo (densidad de población o conversión de la tierra) que puede disminuir de forma no lineal respecto a la distancia desde el centro de la ciudad a los subcentros. Las áreas metropolitanas son dinámicas con formas no lineales de crecimiento puesto que están formadas por diferentes municipios y núcleos con crecimientos variados.

Dimensión temporal no lineal. El nuevo crecimiento urbano y metropolitano no sigue una tendencia lineal, sino que en la mayoría de los casos se trata de una tendencia de carácter logístico en ciertos períodos. Las interacciones entre una gran cantidad de factores han demostrado tener una relación no lineal desconocida. La estructura y función de cada proyecto local depende no solo de las interacciones con sus proyectos vecinos, sino también de los entornos construidos, es decir, los nuevos proyectos interactúan no solo entre sí, sino también con más áreas desarrolladas de forma espacial y temporal. Estas interacciones no lineales (autoorganizadas) dan como resultado patrones de uso del suelo ordenados globalmente dentro del área metropolitana. El orden se suele indicar mediante aglomeración espacial a gran escala o mediante patrones agrupados. Con ello es posible afirmar que el crecimiento urbano es un sistema autoorganizado.

El crecimiento urbano y metropolitano consiste en una *diversidad de escalas* de nuevos proyectos. Los proyectos a gran escala se caracterizan por grandes inversiones, construcción a largo plazo y la complejidad y número de actores involucrados (aeropuertos, parques industriales, zonas francas). En contraste, los proyectos de pequeña escala se caracterizan por una construcción rápida, una inversión ligera y pocos actores (casa privada y una pequeña tienda). Los resultados del crecimiento urbano y metropolitano tienen lugar en diversos usos de la tierra con diferentes

niveles de valores sociales, económicos y ambientales, siendo una dimensión muy elevada de heterogeneidad. Las nuevas unidades de desarrollo (áreas o coordinaciones, consorcios, unidades supramunicipales) son las entidades espaciales que llevan a cabo actividades sociales, económicas y ambientales heterogéneas.

Complejidad espacial es una característica de los sistemas urbanos. En los estudios es habitual relegar los procesos dinámicos del espacio por lo que es necesario reconocer su complejidad. El espacio es muy complejo y los procesos dinámicos también se vuelven complejos cuando se consideran en un entorno espacial. En la gestión y organización de un área metropolitana el primer paso para su organización (modelado espacial) es reconocer la complejidad espacial la cual puede incluir interdependencia espacial, problemas de múltiples escalas y complejidad estructural o funcional. La dependencia espacial se define como una relación funcional entre lo que sucede en un punto del espacio (un municipio) y lo que ocurre en un punto vecino (otro municipio). En el ámbito de crecimiento urbano/metropolitano, la dependencia espacial es identificada por medio de los impactos de los lugares vecinos en la conversión de la tierra. Los impactos pueden ser positivos (estimulación, como es el caso al incluir infraestructura de transporte o área urbana desarrollada; en particular, el crecimiento marginal de baja densidad depende en gran medida de la infraestructura de transporte) o negativo (restricción por causa de terrenos escarpados).

Propuesta de delineamiento analítico de gobernanza metropolitana

Al igual que las ciudades las áreas metropolitanas son sistemas creados por el ser humano. Las actuales áreas metropolitanas constituyen entes jurídico-políticos muy complejos al abarcar la gestión supra-municipal de innúmeros municipios (debemos recordar la Zona Metropolitana del

Valle de México formada por 72 municipios y aproximadamente 20,116,842 de habitantes en 2010), con innúmeras demandas de todo tipo en las que hay que incluir los nuevos movimientos migratorios. Se trata de un tipo de entes administrativos supercomplejos, teniendo en cuenta además marcos exógenos como son el cambio climático –adaptación climática- o un contexto de restricciones presupuestarias nacionales. Su observación y análisis empírico requiere de conceptos y modelos que sobrepasen las descripciones ya existentes y que aporten modelos de gobernanza o de nuevas formas de regulación social económicas y políticas y que sobrepasen los restringidos y limitadores modelos funcionalistas o basados en las lógicas *inputs-outputs*.

En el razonamiento que exponemos de forma sintética partimos del supuesto inicial de sociedad policéntrica, en el que si bien la política tiene un papel exclusivamente orientador no significa una posición jerárquica superior respecto a la economía, la administración o la organización jurídica. En este marco en el que los actores no poseen una situación de privilegio jerárquico surgen las áreas o zonas metropolitanas al igual que la organización de los estados federales, de las autarquías, las agencias estatales, superintendencias, mancomunidades, la cooperación supra-municipal o la cooperación interregional, entre otras fórmulas jurídico-económicas y políticas. Por su constitución jurídica, las áreas metropolitanas disponen de una autonomía interna estructural, es decir, poseen capacidades más o menos amplias para la toma de decisiones en la planificación, gestión de sus competencias, formas y normas para la participación, disponibilidad de priorizar inversiones y prestación de servicios diversos, entre otros atribuciones (gestión del agua, transporte, logística). Poseen una capacidad autoorganizativa o autorreferencial.

Las áreas metropolitanas son estructuras complejas con diversos grado de organización y de gestión específica de innumerables servicios y millones de habitantes según cada país. Están formadas por una diversidad de municipios autónomos que operan simultáneamente sin que, en un

principio, ninguno de ellos asuma una situación preeminente o de dirección de los demás. Aparecen asimetrías en cuanto a diferentes opciones políticas de cada municipio, en cuanto al modelo de dirección y control de la propia área metropolitana, o a las demandas concretas de cada municipio, teniendo en cuenta la diversidad de estos. Por otro lado, salvo escasas excepciones no existe representación directa de los ciudadanos en el control político, la gestión, o al *accountability* de estas áreas metropolitanas. Así, es común referirse a este tipo de entes supra municipales 'como estructuras en las que se retiran los políticos'.

En la descripción y observación empírica de un área metropolitana será necesario diferenciar entre sus *elementos internos* (los municipios que forman parte) y los *elementos externos* (su relación con otros municipios y con los respectivos gobiernos regionales y federales) así como los cambios tecnológicos, económicos y sociales de su entorno inmediato y más extenso. A su vez entre los *elementos internos* es necesario considerar las asimetrías políticas de cada municipio y los diferentes tipos de co-responsabilidad, de integración y de transparencia en la que un municipio forma parta del área, o sea, la selección de un tipo de relaciones selectivas y procesos transversales (no es lo mismo una participación supramunicipal para solucionar problemas de seguridad ni problemas sanitarios, de recogida y reciclaje de residuos, ni de participación democrática en la configuración del gobierno metropolitano). Son característicos los escasos medios e instancias participativas de las decisiones metropolitanas. A ello habría que añadir el escaso conocimiento por parte de la ciudadanía y la escasa a*countability*, transparencia y rendición de cuentas de los presupuestos metropolitanos. Entre los *elementos externos* están la interlocución con los diversos niveles de gobierno, con otras áreas metropolitanas y con fenómeno externos (migraciones masivas, adaptación climática, nuevas tecnologías, crisis globales, entre otros factores).

El abordar la observación y análisis de las áreas metropolitanas desde la perspectiva de la complejidad y la contingencia, o de un nivel que sobrepasa el micro (demandas de la ciudadanía) y el macro (formas de gestión y orientación política), para un nivel meso de gobernanza bajo las cuestiones; ¿Quién gobierna un área metropolitana?, ¿Cómo y quién toma las decisiones? significa también establecer en definitiva una propuesta de modelo normativo. Ello no significa olvidar o relegar a un segundo plano los otros niveles, sino observar también quién gobierna y elije a los gobernantes de estos entes metropolitanos.

Conclusiones y posibles líneas de investigación

En las páginas de este trabajo hemos abordado los principales desafíos de las áreas metropolitanas en los ámbitos conceptuales, teóricos y organizativos. El delineamiento analítico de gobernanza metropolitana que proponemos no se limita a una propuesta observacional sino que incluye un meso nivel; ¿Quién gobierna un área metropolitana?

Entretanto existe una notable producción científica sobre las áreas metropolitanas en un plano descriptivo, aunque siguen faltando trabajos analíticos y comparativos detallados a nivel internacional sobre las estructuras de gobierno metropolitanas y su evolución, así como modelos con capacidad analítica para ser aplicados.

Los siguientes temas de investigación avanzarían el conocimiento sobre el tema para guiar a las ciudades en crecimiento en todo el mundo y los complementamos con unas cuestiones (Mats Andersson, 2012; Pont-Vidal, 2018; 2019):

- Posibilidades de nuevas formas de participación directa en el área metropolitanas.
- Análisis de los indicadores de desempeño a lo largo del tiempo para servicios.

- Análisis del acceso de los ciudadanos a sus gobiernos locales y la capacidad de respuesta relacionada de estos gobiernos.
- Evaluación de los factores clave para una cooperación voluntaria efectiva entre los gobiernos locales.
- Determinar qué factores han demostrado ser requisitos previos para estructuras de gobernanza eficaces a nivel metropolitano.

Una expresión mejorada de la democracia y *accountability* de las áreas metropolitanas permitiría aprovechar mejor las oportunidades que estas generan. Transcurridos más de una década desde que Donalt Phares (2004) formulara la instigante pregunta ¿Gobernanza metropolitana sin gobierno metropolitano? quizás sigue siendo actual. El delineamiento de gobernanza metropolitana esbozado constituye una aportación en construcción para dar respuesta a las cuestiones planteadas.

Notas

[1] A pesar de los avances en el reconocimiento de las ciudades como actores, las regiones metropolitanas siguieron siendo “meras nomenclaturas descriptivas” (de Castro, 2006, p.54). La creación del Ministerio de las Ciudades fue un esfuerzo gubernamental para cambiar esta situación.

[2] Engloba 153 ciudades.

[3] En la perspectiva de la complejidad: ¿Qué es el sistema de crecimiento urbano?, ¿por qué y cómo debería entenderse la complejidad de este complejo sistema?

Referencias

Aguiar Villanueva, L. (2013). Gestión estratégica y gestión de calidad en los gobiernos metropolitanos (pp. 125-146). En Urquidez, O. et al. (Eds.), *Metrópolis en movimiento,* Zapopan, México, El Colegio de Jalisco.

Ahrend, R., Schumann, A. (2014). Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview. OECD Regional Development, *Working papers 03*. http://dx.doi.org/10.1787/5j75j1q7s128-en

Alzate, R.L. M. (2017). Instituciones formales de la gobernanza metropolitana en Colombia: un análisis de elección racional, *Opera, 21*, pp. 113-132. doi: https://doi.org/10.18601/16578651.n21.07

Andersson, M. (2012). *Metropolitan management – approaches and implications, Municipal Finances: A Learning Program for Local Governments*, World Bank Institute. Recuperado de http://www.einstitute.worldbank.org

Asociación Mundial de las Grandes Ciudades (s.f) *Metrópolis. Plan de acción 2018-2020*. Recuperado de https://www.metropolis.org/sites/default/files/plan_de_accion_cast-junio2017_0.pdf

Barreneche, C.S. (2012). Metropolización y regionalización: repensar el gobierno territorial en Colombia, *Papeles y Coyuntura*, *32*, pp.16-21. Recuperado de: http://www.papelesdecoyuntura.com/PC_32-%20Opini%C3%B3n.pdf

Barrero, G.A.C. (2009). *La institucionalidad metropolitana en Colombia: aplicación de la ley 128 de 1999 y otras decisiones administrativas*. En Seminario de Investigación Urbano Regional, CD.

Balducci, A. Fedeli, V. Curci, F. (2017). *Post-Metropolitan Territories. Looking for a New Urbanity*. London/New York, Routledge.

Basaldua-Sun, S. (2018). An interdisciplinary look at metropolitanisms, *Journal of Urban Cultural Studies 5*(1), 73-80. doi**:** https://doi.org/10.1386/jucs.5.1.73_1

Benz**,** A., Dose, N. (ed.) (2010). *Governance- Regieren in komplexen Regelsysteme. Eine Einführung*. Wiesbaden, Springer.

Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. Berkeley, University of California Press.

Blotevogel, H. (2002). Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. En *IzR. Informationen zur Raumentwicklung 6/7*, pp. 345-352.

Blotevogel, H.H., Spiekermann, K., Wegener, M. (2013). *Deutschland in Europa Ergebnisse des Programms Espon*.

Blotevogel, H.H. (1998), Metropolen als Motoren der Raumentwicklung und als Gegenstand der Raum-ordnungspolitik. En Deutschland in der Welt von Morgen (pp. 62-70). Hannover: *ARL, Forschungs- und Sitzungs-Berichte. 203.*

Calabró, F., Spina, Lucia D., Bevilacqua, C. (Edit.)(2019). *New Metropolitan Perspectives*. Suiza, Springer.

Carmona, R. (2018). Implicancias políticas y sociales en el desarrollo de Distritos Creativos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En Navarrete, C. (coord.) *Gobernanza de distritos creativos y culturales en Metrópolis Latinoamericanas* (pp.77-102). Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Cobos, E. (2016). Zona Metropolitana del Valle de México: neoliberalismo y contradicciones urbanas, *Sociologías 18*,(42), 54-89. Recuperado de: http://www.scielo.br/pdf/soc/v18n42/1517-4522-soc-18-42-00054.pdf

Cobos, E. (org.) (2017). *Grandes Metrópoles da América Latina: Buenos Aires, Rio de Janeiro, São Paulo e Valle do México*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Cocco, G. (2000). A Cidade poli-céntrica e o Trabalho da Multidão. *Lugar Comum, 9-10*, 1999 – 2000, pp. 61-91.

Compans, R. (2005). *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo, Editora UNESP.

Consejo Nacional de Población (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México DF, SEDESOL/ CONAPO/ INEGI.

Cheng, J., Masser, I. y Ottens, H. (2017). *Understanding urban growth system: theories and methods*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/228588435_Understanding_urban_growth_system_theories_and_methods/download

De Esteban, A. (1981). *Las áreas metropolitanas en España. Un análisis ecológico.* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

De la Cruz, Edgar (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al cado de México, *Estudios demográficos y urbanos*, *27*(2). Recuperado de: https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1420

Frey, K. (2012). Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves, urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, *4*(1), 87-102. Recuperado de http://www.scielo.br/pdf/urbe/v4n1/a07v4n1.pdf

Geyer, H.S. (2009). *International Handbook of Urban Policy*. Vol. 2. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Gilli, F. (2017). *Paris Metropole, Le défi de la governance*. Recuperado de: https://www.apur.org/en/file/46857/download?token=iH0-f4xH

Gómez-Alvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E., Lanfranchi, G. (2017). *Steering the Metropolis*. Washington, IDB/UN-Habitat/Universidad de Guadalajara.

Grandinetti, R (2017). Hacia la construcción de una tipología de modelos de gestión metropolitana, *Revista Políticas Públicas, 10*(2).

Growe, Anna (2018). Metropolregion in Akademie für Raumforschung und Landesplannng (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover.

Hamilton, D. (2004). Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan regions. *Urban Affairs Review*, *40*, pp. 147-182,

Hamilton, D. (2014). *Governing metropolitan areas*. New York: Routledge.

Heinelt, H.; Kübler, D. (Eds.) (2005). *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Routledge.

Informe de Sostenibilidad de las Áreas Metropolitanas de España (2012). *Resumen ejecutivo.* Obra Social "la Caixa" / Institut Cerdá. Recuperado de: https://www.icerda.org/media/files/solucions/ES/estudi_icerda_es.pdf

Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana: funciones y gobernabilidad. En Rojas, E.; Cuadrado-Roura, J. R.; Güell, J. M. F. (Ed.). *Gobernar las metrópolis* (pp. 127-191). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo; Universidad de Alcalá de Henares.

Knieling, J. (Hrsg.) (2009). *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Metropolregionen und Raumentwicklung* Teil 3. Hannover. Forschungs-und Sitzungsberichte der ARL 231.

Lanfranchi, D., Bidart, M. (2016). Gobernanza metropolitana en América latina y el Caribe. *Documento de trabajo 151*. Buenos Aires, CIPPEC. Recuperado de: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1069.pdf

Lefèvre, C. (2009). Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos, *Cadernos Metrópole, 11* (22), 299-317.

Lefèvre, C. (2005). *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. En Rojas et al. (Ed.), Gobernar las Metrópolis. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Medellín, Pedro (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. *Cepal*, *93*, Recuperado de: https://digitallibrary.un.org/record/538370/files/%5BE_%5DLC_L.2170-P-ES.pdf

Ministerio de Fomento. Secretaría General Técnica Centro de Publicaciones (2017). *Áreas Metropolitanas en España 2017*. Madrid. Recuperado de: https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW050

Ministerio del Interior y Transporte; Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (2015). *Políticas e Instituciones Metropolitanas*. Buenos Aires. Recuperado de: http://www.dami.uec.gov.ar/el-programa/

Navarrete, C.A. (2018). Redes e instituciones informales como marcos explicativos de la gobernanza metropolitana. En Navarrete, Carlos Alberto, La *cuestión metropolitana en Gobernanza* (pp.33-60). Zapopan, El Colegio de Jalisco.

Navarrete, C.A. y Torres, D. (coord.)(2018a), *La cuestión metropolitana en Gobernanza*. El Colegio de Jalisco. Zapopan.

Oakerson, R.J. (2004). The Study of Metropolitan Governance. En R.C. Feiock (Ed.). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation* (pp.27-65). Washington DC, Georgetown University Press.

OCDE (2001). *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. Paris, OCDE.

OECD (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. OECD Publishing, Paris. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en.

Observatório das Metrópoles (2008). *Território, Coesão e Governança Democrática. Relatório de Pesquisa: Novas governanças para as Áreas Metropolitanas o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. Rio Janeiro. Recuperado de: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf

Phares, D. (ed.) (2004). *Metropolitan governance without metropolitan government?* Aldershot, Ashgate.

Parks, R., Oakerson, R. (1989). Metropolitan Organization and Governance A Local Public Economy Approach, *Urban Affairs Review 25*(1), 18-29. doi: 10.1177/004208168902500103

Pessoa, Z. (2012). *A metrópole periférica: identidade e vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Natal-RN/Brasil*. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. (Tesis doctoral). Recuperado de: http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281085

Pírez, P. (2008). Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas. En Yañez, G., Orellana, A., Figueroa, O.; Arenas, F. (Eds.). *Ciudad, Poder, Gobernanza, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales*. Santiago de Chile: PUCCh.

Pírez, P. (2014). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. *Economía, sociedad y territorio 14* (45), 523-548.

Pont-Vidal, J. (2018). *Gobernanza. La coordinación entre democracia y jerarquía dinámica*. Valencia, Tirant Humanidades.

Pont-Vidal, J. (2019). *Governança democrática. Para uma nova coordenação da sociedade*. Rio de Janeiro, Empório do Livro.

Pradilla, E., Moreno, F. de J. (2015). Conflictos, movimientos sociales y política urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México 1980-2011. En Castillo, I., Ornelas, J., Hernández, C. (coords.). *Zonas Metropolitanas. Reflexiones teóricas y estudios en el centro del país*. (pp. 75-102). México DF, Universidad Autónoma de Tlaxcala/ Miguel Ángel Porrúa.

Rech, A. (2015). *Construção das Regiões Metropolitanas. Um enfoque à Região Metropolitana da Serra Gaúcha*. Caxias do Sul, Educs. Recuperado de: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/const-das-regioes-ebook.pdf

Resultados del Programa ESPON 2013, Deutschland en Europa (2013). *Metropolen und ländliche Räume*, Heft 2. H.H. Blotevogel, K.Spiekermann y M.Wegener. Recuperado de: http://www.espon-usespon.eu/dane/web_usespon_library_files/1296/deutschland_in_europa_heft_2.pdf

Reyes, M.K. (2010).Tesis doctoral. La gobernanza metropolitana en México a través de los Consejos Metropolitanos y la cooperación Intermunicipal, *Revista Economía y Política Urbana, 13*, pp. 108-109.

Rojas, E., Cuadrado-Roura, J.R., Fernández Güell, J.M. (Eds.) (2005). *Gobernar las Metrópolis*. Washington, DC: BID/DRCLAS Universidad Harvard.

Romero, J., Farinós, J. (Eds.) (2006). *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia, Universitat de Valencia.

Rühle, A. (2008).*Über die Zukunft der Stadte*. Munich.

Savitch, H.V., Vogel, R. (2000), Introduction: Paths to New Regionalism, *State & Local Government Review 32* (3), 158-168.

Silva, G. (2018). Las periferias metropolitanas del Brasil: producción cultural y economía creativa. En Navarrete, Carlos (Coord.), *Gobernanza de distritos creativos y culturales en Metrópolis Latinoamericanas* (pp. 117-134). Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Soja, E. W. (2010a). Regional Urbanization and the Future of Megacities. En Buijs, S., Tan, W. & Tunas, D. (Ed.). *Megacities: Exploring a Sustainable Future*. (pp. 57-76). Rotterdam: Oio Publishers,

Solano, C. (2007). América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa, *Caderno CRH 20*(50), 197-211. Recuperado de: http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v20n50/v20n50a02.pdf

UN-Habitat; GIZ (2015). Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development. *Discussion Paper*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Bonn.

UN-Habitat; GIZ (2016). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development: Analysis of case Studies: Summary Reports of Case Studies*. Paris. Recuperado de: https://unhabitat.org/books/unpacking-metropolitan-governance-for-sustainable-development-analysis-of-case-studies-summary-reports-of-case-studies/

UN-Habitat; GIZ (2018). *Metropolitan Governance: A Framework for Capacity Assessment. Guidance Notes and Toolbox*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Paris. Recuperado de: https://unhabitat.org/series/metropolitan-governance/

Valenzuela-Montes, L.; Carvalho-Cortes, J. (2015), Observatorios urbanos en América Latina: ¿observar o participar? *Economía, Sociedad y Territorio XV* (49), 779-06. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/pdf/est/v15n49/v15n49a8.pdf

Vajjhala, S. (2006). 'Ground Truthing' policy: using participatory map-making to connect citizens and decision makers, *Resources 162*, 14-18.

Cómo citar este artículo:
Pont, J. (2019). Gobernanza de las Áreas Metropolitanas. Revisión de los debates en la investigación y en la organización. *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza*, *1*, e190103.

Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza | Vol.1

5 de Mayo No.321. Col. Loma Blanca. CP 45100
Zapopan, Jalisco, México.